

2006年9月

C



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

大会

第三十四届会议

2007年11月17-24日，罗马

2004-2005年粮农组织审定帐目
外聘审计员报告- 第二部分

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。

**外聘审计员关于联合国粮食及农业组织
2004年1月1日至2005年12月31日
财务周期的财务报表的报告**

第 I 部分

一 般情况

引 言

1. 本报告根据联合国粮食及农业组织（粮农组织）2004-2005两年度的审计结果提出。审计的范围按照粮农组织财务条例第12.1条至12.10及其所附的关于外聘审计的补充职责范围决定。
2. 本报告使用英文编写，其第I部分包含我关于粮农组织2004-2005年财务报表的意见。
3. 在该两年度中，对粮农组织官方旅行、地方服务合同、总部财务活动和人力资源管理等方面的工作进行了管理审查。此外，审计组访问了2个区域办事处和9个粮农组织驻国家代表处。这些审计包括财务往来、管理事项和项目管理的规则性。
4. 我关于财务活动和人力资源管理的管理审查和实地办事处审计结果的意见在本报告第II部分中作了陈述。根据财政委员会第一〇七届会议所作的决定，向该委员会第一一〇届会议提交了关于官方旅行和地方服务合同管理审查的报告。这两份报告全文载于本报告第III部分。
5. 我关于两年度中注销损失、惠给金及欺诈或假定欺诈案件的意见包括在本报告第IV部分中。
6. 本报告还包含我根据观察意见提出的建议。按照以往惯例，我将这些建议分类为十分重要、重要和值得注意¹。

¹ **十分重要：** 为确保本组织不受高度风险影响而必须采取的措施。若不采取措施可能造成严重的财务后果和重大业务干扰。

重要： 为避免受到重大风险的影响而有必要采取的措施。若不采取措施可能造成财务后果和业务干扰。

值得注意： 值得采取的措施，应导致加强监控或提高资金价值。

建议一览表

		优先程度	时间范围
1	我建议粮农组织寻找切实可行的长期方法，在摊提时期内为离职后医疗保险义务未获资金的部分提供全额资金。（第24段）	值得注意	正在执行
2.	我建议粮农组织应确定财务司为保持令人满意的内部财务控制而需要在各级设立的最低数量的职位，然后为这些职位提供资金。（第31段）	重要	2006年12月
3	我建议采取具体措施，确保地方审计规模的逐步缩小，对各下放办事处的监控环境不产生任何不利影响。我还建议向财政委员会定期通报缩减规模的程度及其影响。（第32段）	重要	2007年12月
4	我建议粮农组织继续密切注视流动现金危机，从而如果现金供应量远远不能满足需要量，能够及时作出调节计划交付的决定。鉴于正常计划的主要部分涉及薪金和其他承付的支出，如办公设施的维护，粮农组织应当努力制定一项应对这一状况的应急计划。如果正常计划的交付仍然仅仅与拨款相联系，则在出现严重现金危机时将难以继续。（第51段）	重要	正在执行
5	我建议粮农组织应总是将今后收到的任何拖欠会费付款仅仅用于抵扣未缴的拖欠会费，从而使此类拖欠款仅仅用于弥补过去的预算支出。拖欠会费在收到时不应视为新的资金来源，而应当用于改善普通基金的状况。（第53段）	十分重要	正在执行
6	我建议，鉴于现金危机和会费拖欠情况，粮农组织审议使技术合作计划拨款的支付与会费的收缴情况一致的问题。（第58段）	值得注意	2007年12月
7	我建议粮农组织按计划实施第三级银行战略，完成银行安排的合理化过程。粮农组织应当转向采用完全电子数据交换和电子银行系统。（第72段）	值得注意	2007年12月
8	鉴于人力资源管理模式对人力资源管理系统的關鍵性，我建议粮农组织继续充分重视和部署充足的资源，以确保人力资源管理模式的开发不出现任何延误。任何延误也将增加人力资源管理系统的項目成本。（第83段）	十分重要	2006年12月

9	我建议粮农组织继续密切监测关于人力资源管理模式和人力资源管理系统的适当技术基础设施的进展，以便在总部和实地一级均取得成功。（第89段）	重要	2006年12月
10	我建议全面一致地处理人力资源管理系统项目的人员配备问题，从而向该项目提供适当的人力资源，使其能够按时完成剩余阶段。（第96段）	重要	2006年12月
11	我建议粮农组织应为用户参与 - 尤其是来自下放办事处的用户参与制定一项全面的计划，从而不至于出现该系统日后将需要重大而昂贵的改动的任何情形，适当的用户参与和平稳的变化管理对该系统至关重要。（第103段）	重要	2006年12月
12	我建议鉴于人力资源管理系统用户培训的重要性，应对其进行密切的监视。（第107段）	值得注意	2006年12月
13	我建议粮农组织应继续努力培养工作人员的管理技能。它还应当认真评价和确定其专业工作人员的构成，以确保其高水平专业力量和领导技能、国际性质以及支持实地办事处的能力不被削弱。（第113段）	值得注意	正在执行
14	我建议粮农组织应当调整其招聘战略的方向，以确保在专业职位中，尤其是在较高的职位中招聘更多的妇女；同时充分重视代表水平较低的发展中国家。（第118段）	值得注意	正在执行
15	鉴于粮农组织驻尼日利亚代表处的粮食安全特别计划项目异常情况的严重性，我建议粮农组织应当制定一项确定时限的计划，以尽可能纠正已经出现的异常情况。它还应当考虑在此类高额项目今后的项目制定过程中包括内部监控机制，所有此类内部监控机制应当从项目一开始就投入运行。（第126段）	重要	2006年12月

第III部分建议一览表

(曾提交给财政委员会并在本报告中全文复制的几份报告。)

	建议	类别	时间范围
16.	我建议粮农组织尽快结束招标过程并最终确定合同，以避免产生其已经负担的额外费用。(第139段)	十分重要	立即
17.	我建议修订手册部分以澄清对旅行时间的具体定义。我还建议粮农组织应制定至少抽样核查粮农组织规则应用情况的机制。(第144段)	值得注意	立即
18.	我建议粮农组织继续努力为节约起见而减少预付票款通知数量。(第148段)	值得注意	2005年12月
19.	我建议粮农组织继续努力要求职工证明在规定时间内旅行。我还建议审计办极早对一次性付款和凭证进行第一次审查，使粮农组织能够评估这些程序的效益和，如有的话，此类程序对监控环境产生的风险。(第154段)	重要	2005年12月
20.	我建议粮农组织继续旅行系统的更换过程，以便充分满足粮农组织当前和今后的需要。我还建议为拥有一个与Oracle财务应用软件完全一体化的以网络为基础的旅行监督软件包提供足够的资金。(第167段)	重要	2005年12月
21.	我建议极早完成确定旅费清单成分的任务，并颁布适当的准则。(第171段)	值得注意	2005年12月
22.	我建议，鉴于情形的改变，粮农组织制定涉及诸如以下问题的全面政策/准则：对费用的影响、对职工的影响、质量衡量指标以及把审批服务下放到适当的水平，包括如果需要从领导机构下放审批服务，以便在总部和各下放办事处管理其外包活动。(第182段)	重要	2006年 年底前
23	我建议粮农组织应当修订手册规定，以便把费用作为授予任何合同的一项重要因素。技术参数和费用应当具有平衡的分量，以确保粮农组织资金的效益。(第188段)	十分重要	2006年 年底前
24	我建议粮农组织制定和记录确定技术建议或其他建议的要求的原则。还应当制定和记录最基本的一套技术评价参数，考虑到其他国际组织的良好规范。因具体合同的复杂性而有必要的额外准则应当是补充性的。(第193段)	重要	2006年 年底前

25	我建议粮农组织继续努力加强卖方数据库，以增加对其招标的响应。（第199段）	值得注意	2006年 年底前
26	我建议粮农组织应使要求采购的各司铭记，拟定规格应更加谨慎。（第205段）	重要	2006年 年底前
27	认识到核查每项辅助凭证及发票可能是一项高成本活动，需要额外的工作人员，我建议应在随机抽样的基础上进行定期监督，以便确保合同履行情况符合合同条件。（第208段）	值得注意	正在执行
28	我建议印刷合同免于招标程序的所有情形应立即规范化，今后此类豁免应由指定的委员会审批。（第211段）	值得注意	正在执行
29	我建议粮农组织作出特别努力，确保原始单位意识到在材料移交印刷商之后作最后一分钟的修改所产生的费用含义。（第213段）	值得注意	2006年 年底前

对财务报表的审计

7. 对财务报表的审计按照联合国、专门机构及国际原子能机构外聘审计员小组的共同审计标准进行，并符合国际审计标准。这些标准要求应规划和开展审计，以合理保证财务报表无重大误报。总干事负责编写这些报表，我负责对报表提出意见。

8. 审计包括在检验基础上和我认为具体情形下有必要时，对财务报表中的数额和披露的辅助凭证进行的检查。它还包括评价所使用的会计原则和总干事所作的重大估算，以及财务报表的总体陈述。

9. 此外，我根据要求对与其他组织合作执行的或代表其他组织执行的计划的以下单独的财务报表进行了审计，即：

- 粮农组织/联合国人口活动基金的两年度基金状况和表1 – 截至2005年3月21日的两年度支出报表；
- 粮农组织/联合国开发计划署基金状况和表1 – 粮农组织执行的截至2005年12月31日为止的项目支出表。

10. 审计使我能够对联合国粮食及农业组织2004-2005两年度财务报表提出无保留的审计意见。

以前的建议

11. 我没有单独提出对根据以前的各项建议采取的行动的评论，除非具体情形要求如此。这是因为财政委员会已经发展了在每届会议上落实所有以前提出的各项建议的一项机制。外聘审计对所采取的行动的核查情况也通过这一机制向财政委员会报告。

财务事项

粮农组织的财政状况

12. 粮农组织的财政状况在2004-05两年度中急剧恶化。普通基金和相关基金入不敷出，净短缺8 500万美元。这与上一两年度收支相抵后盈余1 340万美元形成鲜明对照。短缺主要是由于成员推迟缴纳会费而需提供的经费数额大量，增加7 200万美元，而2002-2003年此类经费减少6 460万美元。其他重要因素是按照大会第10/1999号决议和第10/2001号决议授权，把3660万美元的投资收入转为长期投资以承担与职工有关的义务，并支付3 300万美元作为与职工有关的义务的摊提资金。技术合作计划拨款结转2 650万美元递延收入和利用收到的拖欠会费一次性分配承担3 130万美元支出，防止了短缺额进一步的急剧增加。

13. 由于这一短缺，普通基金和相关基金两年度末的资金赤字大大增加，2004-2005两年度末时达到1.248亿美元，比2002-2003两年度末时的9 010万美元的赤字急剧增加。而且，2002-2003两年度末的赤字不包括来自周转基金和特别储备金帐户的任何划拨，这两个帐户分别节余2 500万美元和2 300万美元。在2004-2005两年度中，粮农组织不得不借助于向这两项基金内部借款，到两年度末时用尽了这两个基金的余额，从周转基金转拨了2 520万美元，从特别储备金帐户划拨了1 030万美元。

14. 关于信托基金和联合国开发计划署基金，粮农组织在2004-2005两年度中收支相抵结余1 430万美元。这是现金、定期存款和短期投资的利息收入。这一款额全部转入捐助者帐户，因而两年度末时基金余额不变。

15. 截至2005年12月31日为止，粮农组织普通基金和相关基金的资产为2.882亿美元，比2003年12月31日的3.026亿美元的资产下降4.8%。现金和定期存款从2003年12月31日的3 750万美元下降到2005年12月31日的3 080万美元，短期投资从2003年12月31日的6 040万美元下降到2005年12月31日的零美元。这一下降为应收款增加460万美元和长期投资增加4 810万美元而得到部分弥补。然而，

分析这些数字时需要考虑到以下事实，即粮农组织在结束本两年度时，为承担普通基金的支出而向银行借的7 100万美元尚未偿还。

16. 普通和相关基金的负债从2003年12月31日的3.445亿美元增加到4.029亿美元，增加17%。其主要原因是尚未偿还的银行借款7 100万美元和与职工有关的计划的记录义务从2003年12月31日的1.822亿美元增加到2005年12月31日的2.396亿美元。

17. 在这两年度中，对财务活动进行了一项管理审查，其中包括现金管理和粮农组织面临的现金危机。我的结论见本报告第II部分。我对与职工有关的义务的意见也在下文作了报告。

18. 然而，在信托基金和联合国开发计划署基金中，资产从2003年12月31日的4.061亿美元增加到2005年12月31日的4.622亿美元，增加13.8%。这些资产包括8 000万美元的现金和短期存款以及3.684亿美元的短期投资。截至2005年12月31日为止的4.511亿美元的负债包括提前收到的3.843亿美元的会费和6 680万美元的未偿义务。

19. 在2006年第一季度中，几个主要会费缴纳国缴纳拖欠的分摊会费之后，粮农组织的现金危机略微减缓。然而，粮农组织财政状况的基础仍然很弱。

与职工有关的义务

20. 粮农组织面临与职工有关的四类义务。在过去几个两年度中，通过一家外部精算行的精算估值得出了此类义务的现值。然而，其中许多义务尽管已经在财务报表的说明中披露，但仍然没有在财务报表中记录。到2004-2005两年度末，粮农组织能够全部记录其中两类义务，即职工补偿付款（1 660万美元）和离职付款（7 790万美元）。职工最终付款的全额精算现值2 590万美元尚未得到记录。

21. 然而，十分重要的一项是离职后医疗保险义务。该两年度末这项义务的精算现值为5.334亿美元，比上一个两年度增加2.196亿美元。然而，记录的义务仅为1.451亿美元。因此，这一帐户中未记录的义务从2002-2003年末的2.209亿美元，增加到2004-2005年末的3.883亿美元。这项义务的现值增加主要是由于欧元相对美元的汇率坚挺，因为这项义务的近三分之二为欧元。造成义务增加的其他因素包括假设的年折扣率从上一个两年度的5.5%下降到当前两年度的4.5%，

假设的医疗通货膨胀率从上一个两年度的4.5%上升到当前两年度的6.5%以及最新死亡率表的影响。

22. 粮农组织按照大会第10/1999号和第10/2001号决议，指定用长期投资解决各项义务，并利用可获得的指定投资记录这些义务。此外，大会于2003年同意从2004-2005两年度起额外分摊1 410万美元以提供资金，为清偿离职后医疗保险的义务摊提资金。然而，鉴于这项义务的现值急剧增加，现已证明额外分摊完全不足。

23. 按照这项额外分摊，粮农组织于2005年6月30日向长期投资帐户转拨了630万美元，2005年12月30日又转拨了520万美元。转拨数额不足是由于一些成员国未缴纳分摊会费。

24. 我建议粮农组织寻找切实可行的长期方法，在摊提时期内为离职后医疗保险义务未获资金的部分提供全额资金。

25. 总干事在对提交给他的报告草案作出回应时指出，离职后医疗保险义务未获资金的问题，是整个联合国系统的一个长期问题，各机构和联合国本身正在不同程度上处理这一问题。他强调成员国肩负着处理此类义务并为此提供资金的集体责任，这一事项已经在财政委员会和理事会的几届会议上得到详细讨论。联合国已将这一事项提交大会，并提出了如何开始为联合国的离职后医疗保险提供资金的建议，预期联合国系统在这一问题上的意见将进一步趋同。他指出，粮农组织属于在记录和为离职后医疗保险提供资金方面取得大量进展的那些组织之一，预期成员国将继续努力寻找一种长期的供资方法，在两年度预算分摊会费之外单独保留额外的分摊会费。

内部财务控制

26. 外聘审计员在其2000-2001两年度的报告中，对粮农组织的内部控制发表了全面的评论。其结论尤其包括财务司人员配备不足。他还指出最早从1992-93两年度起，该司的预算水平下降。财政委员会反复强调了加强内部控制和为财务司配备足够人员的重要性。

27. 在《修订的2006-2007年工作计划和预算》中，建议不仅削减财务司而且削减其他内部控制部门即内部审计和地方审计的预算。粮农组织声明，“职位的取消和非职工资源的削减将对内部财务控制产生不利影响，削弱粮农组织编

制准确、及时和全面帐户的能力、降低服务水准、”（《修订的2006-2007年工作计划和预算》第226段）。

28. 到2005年底，财务司的实际人员配备水平为104人，包括70个已填补的职位、15个短期职位和19个人服务协议/临时协助职位。粮农组织确认，该司预算水平的削减和从拖欠会费的一次性分配中失去的资金，将使人数减少到80，包括70个已填补的职位和10个短期职位。这意味着在一个两年度中削减20%以上。

29. 地方审计计划也受到预算水平下降的影响，而鉴于权力下放和给实地办事处的授权，该计划已变得相当重要。2005年，由于资金不足，从10月份起不得不中断签发地方审计合同。粮农组织意识到，由于预算水平下降，大约从2006年年中可能不得不停止这些合同。

30. 虽然认识到大会为2006-2007年正常计划批准的拨款将导致比上一个两年度实际下降5.2%，我认为财务司职位的削减和地方审计资金的减少对内部财务控制产生威胁。

31. **我建议粮农组织应确定财务司为保持令人满意的内部财务控制而需要在各级设立的最低数量的职位，然后为这些职位提供资金。**

32. **我建议采取具体措施，确保地方审计规模的逐步缩小，对各下放办事处的监控环境不产生任何不利影响。我还建议向财政委员会定期通报缩减规模的程度及其影响。**

33. 每一个内部控制系统都需要有自主权，通常由高层管理部门拥有此类自主权。领导机构批准预计将对粮农组织的内部财务控制产生不利影响，危及编制准确、及时和全面的财务报表的能力并降低服务水平的工作计划和预算，在领导机构和高层管理部门之间分散了对内部控制系统的这种自主权。

34. 总干事在对提交给他的报告草案作出回应时注意到上述关注。他认识到财务司、监察长办公室和地方审计计划在适当运作的内部控制系统中的根本作用，这种控制系统对确保适当的授权和责任框架至关重要。在2006年11月理事会将审议的改革建议中，他建议提供资源以便：(1)加强对实地的行政支持，自《2004-2005年工作计划和预算》以来，实地已有24个一般服务人员职位改为国家专业人员职位；(2)恢复每年度为地方审议计划提供近100万美元，以及(3)自

《2006-2007年工作计划和预算》以来进一步向监察长办公室提供34万美元，并为进一步加强财务司的内部控制机制提供110万美元。

财务报表审计中提出的事项

应收帐款

35. 截至2005年12月31日，应收帐款为4 860万美元。然而，其中2 960万美元为对职工和顾问的预支款和预付款。由于Oracle的功能，这些款额在提交调整凭证之前作为应收款处理。实际上，假设有关工作人员一旦提交调整凭证这一款额中大部分款额将被调整将是合理的。

36. 在我关于2002-2003两年度的报告中，我曾指出在旅行结束时没有及时调整给顾问的旅费预付款。审计注意到两年度中此类余额下降。关于当前处理与旅行有关的预付款和有关回收行动的工作，共享服务中心正在更加严格地应用现行回收程序，以确保回收到期末结清的预付款，从而确保不会象过去几个时期那样过期余额增加。

第 II 部分

管理事项

财务活动

37. 2005年12月至2006年1月在审计中对粮农组织的财务活动进行了一项审查。

引言

38. 财务科（AFFT）按照政策准则、参照和标准管理粮农组织金融资产的流入、支付和投资。财务科为总部、区域和实地办事处履行这项责任。财务活动按财务条例管理，并得到财务规则（手册第202部分）的补充。

39. 粮农组织财务管理的首要目标是保存粮农组织的投资并以谨慎而具有成本效益的方式获得尽可能多的投资回报。投资为粮农组织最重要的资产，占其总资产的92%。财务科也负责现金管理的重要职能，这项职能在粮农组织面临严重现金危机时至关重要。最后，财务科还负责货币管理和银行安排。

40. 粮农组织的投资管理对外承包，可投资的资金由一位管理人持有，投资由两家投资管理公司管理。对外部管理人员的全面控制和监督是财务科的责任。

审计范围和审计方法

41. 审查覆盖财务活动的以下方面：

- (a) 现金管理
- (b) 投资管理
- (c) 分算分摊会费的绩效
- (d) 银行业务

42. 审计检查了与普通基金有关的现金流动状况，包括 2003 年至 2005 年的每月现金流预报。审计严格审查了粮农组织总的财务状况，特别是与能否获得交付其正常计划所需的现金的状况。在确定审计检查的领域时，领导机构所表示的关注、投资咨询委员会的建议以及进行的各项研究的结论都得到考虑。

普通基金的现金管理

现金预报

43. 对 2003、2004 和 2005 年的现金流预报和实际现金流的分析表明，虽然实际付款与预报相符，但收款不可预测 – 其中 90% 的收款为成员国的会费。收款的不可预测性对粮农组织的流动现金管理产生了不利影响。

现金流动状况

44. 2003 年期间，虽然流动现金总额在最后一季度大大下降，但现金流动状况能够控制。然而，每个月初的现金余额不足以承担该月期间的付款。2004 年这一状况进一步恶化，在 9 月至 12 月期间现了现金流动困难。在这一时期中，粮农组织不得不按照其可获得的信贷额度第一次向银行借款。不过，在收到一大部分会费时形势好转。

45. 2005 年形势大大恶化，这一年下半年遇到严重的现金流动问题。实际上，粮农组织的财政危机在 2005 年下半年出现惊人的情况。从 8 月份起，它不得不主要依靠市场贷款。最后，到年底时市场借款达到 7 100 万美元。

46. 粮农组织普通基金出现流动现金危机的原因是许多成员推迟和不缴纳分摊会费。成员短期推迟缴纳分摊会费可能造成短时的有限的现金短缺，但过去几年中长期推迟缴纳大量的会费已呈现一种严重的财政危机。

47. 尽管出现了这一危机，粮农组织仍保持了 100% 的预算执行。换句话说，大会所批准的拨款在 2004-2005 两年度中被全额支出。在 2006-2007 年工作计划和预算（文件 C/2005/3：工作计划预算概要）中，预算的财政风险得到承认，并指出“在更糟的方案中，尽管通过预算拨款获得了开支授权，但 2006-2007 年最终的现金赤字可能导致削减计划和被迫减少交付”。

48. 按照 2004 年和 2005 年形成的趋势，如果与缴纳会费有关的不确定性得不到长期改善，现金赤字可能迫使削减预算执行。然而，粮农组织没有根据计划的优先重点削减支出的任何应急计划。也没有努力确定现金严重不足的情况下可延缓支出的领域。

49. 粮农组织强调，《工作计划和预算》一旦得到大会批准，就成为为计划交付支出资源的一项授权。它指出，秘书处不能为使与收到的会费一致而单方面缩减某个两年度中批准的计划。它还指出，大部分正常计划支出与薪金和其他承付的支出相关，因此粮农组织的费用短期内无法压缩。而且，它还保证通过良好的现金预报密切监测现金流动状况，这些预报用于预测借款需要并向财政委员会报告。

50. 为交付正常计划而向公开市场借款，长期内是一种难以维继的方法。除了不可能无限制借款的事实之外，定期借款也对粮农组织产生费用负担。2004 年贷款的利息费用为 10 514 美元，但到 2005 年 10 月已增加到 256 081 美元。在利率不断上调的情况下，假如继续在相同或更高的水平上借款，此类费用只可能增加。

51. 我建议粮农组织继续密切注视流动现金危机，从而如果现金供应量远远不能满足需要量，能够及时作出调节计划交付的决定。鉴于正常计划的主要部分涉及薪金和其他承付的支出，如办公设施的维护，粮农组织应当努力制定一项应对这一状况的应急计划。如果正常计划的交付仍然仅仅与拨款相联系，则在出现严重现金危机时将难以维继。

52. 粮农组织特别容易受现金短缺的影响，因为它没有任何储备或积累的剩余来渡过收缴会费方面的延迟。粮农组织上一次是在 2002 年 11 月份收到大量的拖欠会费，当时主要会费缴纳国交付了 9 270 万美元。其中 4 490 万美元经大会批准，分配用于各项计划的一次性支出，包括开发信息技术系统和全组织行政系统。因而失去了减少普通基金赤字，从而改善粮农组织总体财务健康的机

会。粮农组织指出，它没有任何计划在可预见的将来考虑为拖欠会费的使用采取类似的建议。

53. **我建议粮农组织应总是将今后收到的任何拖欠会费付款仅仅用于抵扣未缴的拖欠会费，从而使此类拖欠款仅仅用于弥补过去的预算支出。拖欠会费在收到时不应视为新的资金来源，而应当用于改善普通基金的情况。**

技术合作计划付款

54. 尽管 2003 年当年的正常计划会费收缴率为 88.9%，为过去五年中的最低水平，而且普通基金的赤字增加，但直到 2003 年，粮农组织没有感到出现任何现金危机，主要是由于技术合作计划的付款水平低。拨款的支付速度较低和大量未支出的拨款结转 to 随后的一个两年度，有助于粮农组织应对任何流动资金危机。

55. 在 2004-2005 两年度中，当前拨款中的技术合作计划支出额增加。在该两年度中，拨款支出了 63%，只有 37%的拨款结转 to 下一个两年度。然而，如果成员推迟缴纳会费导致向市场借款，技术合作计划的拨款支付应与收到的会费而不是仅仅与预算拨款相联系。

56. 总干事对报告草案作出的回应确认，技术合作计划机制是以领导机构批准的一套标准以及具体的财务条例为基础的，成员国希望并鼓励全额支出技术合作计划拨款。

57. 虽然认识到技术合作计划确实极受欢迎，许多发展中国家从这项计划中获得了大量的利益，但这项计划的可持续性也将取决于资金的供应。2004-2005 两年度中，技术合作计划支出约为 6 300 万美元，但粮农组织向银行的借款为 7100 万美元。

58. **我建议，鉴于现金危机和会费拖欠情况，粮农组织审议使技术合作计划拨款的支付与会费的收缴情况一致的问题。**

长期投资和义务

59. 长期投资组合指定用于承担与职工有关的义务。对长期投资组合和与职工有关的义务的比较表明，虽然与职工有关的义务从 1999 年 12 月 31 日的 3.161 亿美元增加到 2005 年 12 月 31 日的 6.538 亿美元，但长期资产仅从 1999 年 12 月 31 日的 1.4765 亿美元增加到 2005 年 12 月 31 日的 2.087 亿美元。因此，与职工有关的义务与长期资产之间的差额从 1999 年 12 月 31 日的 1.685 亿美元增

加到 2005 年 12 月 31 日的 4.451 亿美元。按照目前的回报率，长期资产将无法
满足义务。

长期投资

资产分配

60. 根据 2004 年进行的资产和负债研究的结果，粮农组织决定将其证券与固
定收入的资产分配比率调整为 50:50。对 2004 年第三季度至 2005 年第四季度为
止的六个季度中资产分配的审计检查表明，通过财务司启动的定期重新平衡维
持了上述比例。

61. 截至 2005 年 11 月 30 日为止，长期债券组合中持有的债券 95.36% 为欧
元。该组合 18.34% 为政府债券，77% 为与通货膨胀相联系的债券。该组合中持
有的证券 97.59% 为享有标准普尔 AAA 信贷等级的证券，符合投资准则。

绩效

62. 对长期组合在 2004 年和 2005 年的绩效的分析表明，固定收入组合在
2004 年 8 月份至 12 月份的收益比基准高出 107 个基点，而在 2005 年 1 月至
10 月份的收益比基准低 15 个基点。

63. 长期证券组合的收益在 2004 年比基准高出 7 个基点，而在 2005 年比基
准高出 88 个基点。就股票筛选和部门分配而言，该组合符合投资准则。

64. 证券组合和投资经理的绩效由财务处通过季度执行报告、管理人和投资经
理的证券组合月报进行监督。注意到管理人和投资经理定期报告了证券组合的
绩效。

遵守规定

65. 管理人和投资经理遵守粮农组织投资准则的情况由财务处通过“合规分析
员” – 管理人提供的一个计算机化的投资监督工具进行监督。为投资准则的参
数确定了触发装置，投资经理违反这些参数的任何行为通过每日电子警报向财
务组报告。对每日合规报告和财务部门采取的行动的抽样检查表明，该系统能
够确保投资准则得到遵守。

短期投资

66. 对 2004 年和 2005 年短期投资组合绩效的分析表明，该组合绩效高于基
准。审计还发现两种短期组合的资产分配均符合粮农组织的投资准则。证券组

合和投资经理的表现由财务处通过季度执行报告和管理人的证券组合月报及投资经理的月报进行监督。

分算会费的绩效

67. 会费的分摊从 2004-2005 两年度起开始采用分算方法，以降低货币风险。因此在 2004-2005 年预算中，在正常计划的 7.491 亿美元的会费总额中，45%即 3.371 亿美元按美元分摊缴纳，55%即 4.12 亿美元按欧元分摊缴纳。

68. 根据对 2004 年和 2005 年（到 11 月份为止）的欧元和美元现金状况的一项分析观察到，在整个时期中，欧元现金余额持续为负值。出现这一情况主要是因为粮农组织在两年度开始时没有任何欧元余额，因为这是采用分算会费的第一年。此外，收到成员国缴纳的会费的时间进一步推迟。

69. 为了弥补欧元现金赤字，粮农组织持续利用美元和欧元之间的每周货币互换。除了这些互换的交易费用之外，隐含的供资费用大大增加。如果粮农组织及时收到欧元会费，则将没有必要进行互换交易。因此，生息资金将大大增加。还估计上述利息成本在 2005 年约为 45.4 万美元，2004 年为 38.2 万美元。

银行安排

70. 粮农组织于 1998-99 年为改组其银行安排制定了一项分三个层面的战略（总部地方银行需要、总部国际银行需要以及实地办事处银行需要）。作为这项三级战略的一部分，对若干重要问题作了考虑，其中包括银行帐户数量的合理化、零余额帐户的采用以及电子银行方法的采用。目前，涉及总部意大利和国际银行平台的头两级正在实施中。涉及这项活动的招标已进入最后评标阶段。涉及实地办事处银行活动的第三级尚待实施。与粮农组织总部有关的大量付款仍然是部分手工处理，有出错和延误的可能。鉴于银行改革项目仍处于实施初期，粮农组织尚未能够充分利用银行所提供的最新服务和技术。

71. 粮农组织告知正在为实施头两级银行战略采取措施。这项战略的全面实施也取决于预定在 2006 年后期完成人力资源管理项目。它还指出视可获得的资源情况而定，这项战略的第三级预定于 2007 年年底开始实施。

72. **我建议粮农组织按计划实施第三级银行战略，完成银行安排的合理化过程。粮农组织应当转向采用完全电子数据交换和电子银行系统。**

对人力资源管理的审查

73. 2005 年 12 月和 2006 年 1 月在审计中对人力资源管理的若干领域进行了审查。

引言

74. 粮食及农业组织的首要作用是作为一个知识组织。人力资源的有效管理显然已成为确保任何知识组织有效运作的关键。人力资源开支仍然是粮农组织开支的最主要部分。粮农组织 84.5% 以上的正常预算用于人力资源。这包括职工资源（68.4%）和其他人力资源（16.1%）。

75. 人力资源管理司的作用是制定和促进实施人力资源政策和计划，向管理部门提供有关政策的咨询，以确保粮农组织获得胜任的和有进取心的职工的服务。

76. 为了适应不断变化的环境，粮农组织一直努力改革和发展适当的人力资源政策、战略和服务。为了确保受益于一个现代人力资源管理系统能够提供的全面人力资源服务，粮农组织决定开发一种新的人力资源管理模式。建议该模式从新的人力资源管理系统中获得技术能力。人力资源管理模式也响应人力资源管理领域因人力资源管理系统的发展而有必要的业务改造的需要。

77. 此外，《2006-2007 年工作计划和预算》中所提出的最新改革建议包含精简过程、改进人力资源管理、提高职工积极性、加强人员配备的灵活性以及提高下放办事处主管经理的授权水平等广泛的建议。

审计范围和审计方法

78. 审计对与人力资源管理模式和人力资源管理系统的发展有关的进展进行了综合审查，该模式和该系统将成为粮农组织人力资源管理的核心。此外，与人力资源开发、性别平衡及公平地理代表有关的其他领域也在审计中进行了检查。检查主要涉及 2002-2003 和 2004-2005 两年度。相关时，为了分析重要趋势，也参照了较早时期的数据。

人力资源管理模式 (HRMM)

79. 为了响应粮农组织为人力资源确定的战略目标，粮农组织确定需要改变全组织提供人力资源服务的方式。此外，为了从正在开展的 Oracle 人力资源管理系统开发中获得最大利益，人力资源管理系统项目委员会确定了开发一个新

的人力资源管理模式的需要。人力资源管理模式是一个功能构架，它整合了支持提供粮农组织人力资源服务所需的执行过程、人和技术。

80. 人力资源管理模式的重要成分是：

- (a) 为所有人力资源服务、行政事项和事务处理成立一个集中的人力资源服务部门（共享服务中心）。这将由若干层面和交付渠道组成 – 层面 0（自助服务）、层面 1（联络中心）、层面 2（交易支持）和层面 3（个案工作者）以便在一个点上处理大部分事务，并把比较复杂的问题升级供专家考虑。
- (b) 对服务管理和监督采用一种正规方法，包括签定服务水平协议（SLA）作为衡量绩效的一种手段。
- (c) 简化每项人力资源交易的审批链（不超过两位发起者和两位审批者）和电子审批路线。

81. 人力资源管理系统的全方位成功运行关键将取决于人力资源管理模式中新的人力资源工作流程的最终确定。就人力资源管理模式可能对人力资源管理系统业务要求的影响而言，两个关键的领域是授权的改变和审批过程的改变。这些改变将影响与人力资源管理系统有关的工作流程设计、安全设计、变化管理、用户交流、程序、用户培训及逐步推行。人力资源管理模式对人力资源管理系统的的设计影响也很大，即调整工作流程、整合新的报告要求以及为人力资源事项开发一个交流门户。关于人力资源模式的实施计划，第一阶段（政策修订和完成人力资源的业务要求）和第二阶段（主要过程定义）定于 2006 年 4 月份完成。然而，进展缓慢。

82. 粮农组织告知，鉴于管理这样一个多层面过程任务的复杂性和得不到足够的财政资源，现已修订了实施计划，第一阶段和第二阶段的目标完成日期推迟到 2006 年 6 月底。它还告知人力资源管理模式项目在收到资本支出基金提供的资金之后于 2006 年 2 月份开始，第一阶段和第二阶段现已完成。这两个项目即人力资源管理模式和人力资源管理系统现已联合管理，以便监测进展和降低风险。

83. 鉴于人力资源管理模式对人力资源管理系统的**关键性**，我建议粮农组织继续充分重视和部署充足的资源，以确保人力资源管理模式的开发不出现任何延误。任何延误也将增加人力资源管理系统的**项目成本**。

84. 人力资源管理模式的主要重点是整合和精简主要的人力资源功能并扩大人力资源系统的范围，以包括目前尚未提供的或提供不足的功能。它设想把各种服务提供者纳入由人力资源管理系统自动化管理的一个交付中心。人力资源管理模式通过使用自助功能和把交易处理集中于一个共享服务中心，努力提高提供交易处理服务的效率。然而，这在很大程度上将取决于人力资源管理系统支持在不同地点提供人力资源交易处理的能力。

85. 对实地办事处来说，自助服务功能的成功和在线启动交易的能力将取决于广域网连接程度的适宜性。信息系统及技术司对广域网升级的年度持续费用提出了一个估计数，在 30 万美元至 75 万美元之间。然而，Oracle 项目管理委员会关于人力资源管理系统项目的讨论文件（2005 年 5 月）指出，确定未来广域网的大小所需的详细登录要求，不仅取决于人力资源管理系统，而且取决于一个典型的实地办事处所需的所有系统的总和，实地办事处的业务要求可能因正在执行中的众多下放措施而进一步发展变化。

86. 因此，广域网基础设施不足可能削弱联通度的质量，限制人力资源管理模式的某些目标。在 2004 年 8 月与行政及财务司司长举行的会议上，自助服务的关键设计理念得到赞同，会议评论，虽然这一设计可在总部实施，但将这一概念扩大到各下放办事处可能产生重大的费用含义。考虑到该模式通过人力资源管理系统取得成功将取决于联通度，及时提供资源成为该项目的关键因素。

87. 假如粮农组织广泛的广域网升级因其费用影响而得不到充分实施，导致该模型仅仅在总部实施，这将影响新的功能构架的基本目标及向下放办事处下放授权和责任的各项举措。

88. 粮农组织确认，扩大粮农组织电信网络的总带宽并将这一增加的带宽按需要分配给实地办事处而不是全盘分配的一项建议已经得到批准。粮农组织还告知 2006-2007 年和随后的几个两年度中的资金已经落实。

89. **我建议粮农组织继续密切监测关于人力资源管理模式和人力资源管理系统适当技术基础设施的进展，以便在总部和实地一级均取得成功。**

人力资源管理系统 (HRMS)

90. 人力资源管理系统项目的理由是支持将在粮农组织内部逐步实施的新的改革和责任机制。HRMS 项目的具体目标是使粮农组织能够更加有效地管理其人

力资源，使人力资源管理与组织目标一致，支持人力资源管理、规划和监测所需的功能。它还旨在将工资和待遇事务处理纳入一个单一的全组织电子申请处理系统，包括 Oracle 财务软件、计划规划、执行情况报告及评价系统以及所有其他的行政应用程序。

91. 人力资源管理系统项目自执行以来始终面临资源的短缺，因为估计的项目费用总是超过可获得的资金。该项目设想以 Oracle 功能与粮农组织业务要求之间的差距分析为基础分阶段实施，这些差距被分类为“必需弥补的”、“非常需要弥补的”和“需要弥补的”。为“需要弥补”类差距实施解决办法的工作留到项目后期考虑。粮农组织告知在设立资本支出基金之后，该项目现已获得全额资金，直到 2006 年后期预期的启动日期为止。

人力资源管理系统项目的人员配备问题

92. 掌握技能和足够的人力资源对一个项目的圆满成功至关重要。然而，粮农组织对该项目人员配备的方法自始以来不断发生变化。人员配备不足造成推迟完成项目活动，延长了最初计划的项目完成截止日期。

93. 开始时，设想该项目可仅仅由依靠外部资源援助的借调人员来管理。这种方法证明不切合实际，因为分配给该项目的工作人员因其当前的工作承诺只有 30% 可投入项目，甚至外部资源也难以获得。2003 年 1 月，批准了以设立项目职位为基础的一项新的人员配备政策。然而，到 2004 年 1 月为止，批准的 19 个职位中只有三名工作人员到任。

94. 该项目在雇用高素质顾问方面反复面临困难，因为此类专业化技术工作的酬金往往大大高于粮农组织通常提供的费用。该项目对这些困难作出的反应是不时临时放弃费用上限要求。2005 年 3 月，决定为高级支持进行招标。由于国际招标的时间要求，直到 2005 年 12 月该项目才获得此类资源。审计注意到 2005 年的人员更替率相当高。2005 年 1 月至 2005 年 9 月期间，25 人加入和/或离开项目。

95. 这里值得指出的是按照项目章程，在第二阶段开始时，将为人力资源管理系统的设计、配置、开发、测试和实施挑选一名实施伙伴。然而，2004 年 1 月，决定不需要这样一位实施伙伴，因为项目方针基于一个强有力的内部项目管理小组，由其获取外部资源并监督工作。还认为这一方法将比由一位实施伙伴提供的服务成本低。然而，审计观察到该项目仍然持续雇用了一些外部资源，因为除了 Oracle 以外，该项目与 Accenture, Softlabs 和 KBACE 等公司签

了合约。实际上，截至 2005 年 12 月份为止，41 个项目工作人员中 29 个为外部工作人员。因此，不找一个外部伙伴的原始理由一定程度上在整个项目周期中无效。

96. 我建议全面一致地处理人力资源管理系统项目的人员配备问题，从而向该项目提供适当的人力资源，使其能够按时完成剩余阶段。

97. 粮农组织指出，人力资源管理系统委员会处理了与该项目有关的人员配备问题，项目基本上将按期完成。此外，2006 年和 2007 年的人力资源管理系统项目的活动现已得到全额资金。

用户交流和变化管理

98. 审计注意到该项目没有一个一致的用户交流和变化管理计划。项目章程指出，用户参与整个项目对其最终的成功至关重要。它设想成立一个人力资源用户小组以保证重大问题不被忽视。然而，2005 年该小组仅召开了几次会议。粮农组织告知随着项目的进展，现已恢复与该小组的交流。

99. 2005 年 3 月，确定了一名顾问对用户交流计划进行一项审查，但 2005 年 8 月，认为鉴于人力资源管理模式的影响不是非常清楚，该顾问将仅仅编写一份关于变化管理的临时报告。该项目现正在确定一项正式的变化管理战略，按照分阶段部署人力资源管理模式的计划，该战略将从 2006 年下半年开始执行，并持续到 2007 和 2008 年全年。

100. 实地办事处只是偶尔参与用户交流活动。2004 年组织了与实地办事处的电视会议，但 2005 年没有开展任何后续行动。下放的会议室模拟（CRP）活动减少，因而实地办事处代表将仅参加与其活动和要求相关的总部的若干 CRP 会议。仅在 2006 年 7 月份可获得资金时开展了下放的 CRP 活动。最初对总部的这种侧重将需要认真管理下放办事处用户的接受程度。而且，还必须根据最新的改革建议中提出的进一步下放权力的情况加以考虑。

101. 粮农组织指出，它将大力开展涉及所有各级和所有地点的变化管理计划。虽然资金不足被引述为一种严重的项目风险，但粮农组织保证它将把这一问题作为首要事项处理，作为人力资源管理系统和人力资源管理模式两个项目的一部分。

102. 粮农组织还指出，现已与各下放办事处建立了一个磋商过程，并为支持这项活动分配了资金。已经制定了一项交流计划，恢复了与人力资源用户小组的交流，并与实地代表召开了一个为期四天的研讨会。

103. **我建议粮农组织应为用户参与 - 尤其是来自下放办事处的用户参与制定一项全面的计划，从而不至于出现该系统日后将需要重大而昂贵的改动的任何情形，适当的用户参与和平稳的变化管理对该系统至关重要。**

人力资源管理系统开发过程中的用户培训

104. 审计观察到会议室模拟（CRP）的范围缩小、时间缩短。CRP 是用户了解其“未来的”要求如何在系统中得到反映的第一个机会。在 CRP 中，审议和确认填补空白的解决办法，启动变化管理活动并保持用户参与。2005 年 3 月，项目委员会指出，为保持在可获得的资金范围内，应减少 CRP 会议的数量。随后，提出了各种备选方案建议，减少周期数量，召开非正式会议和仅仅侧重主要功能和高度优先重视的业务要求。结果，召开的会议数量减少。

105. 最初，用户交流和培训工作流包括对总部、区域和驻国家办事处所有用户群的培训，起初估计费用为 120 万美元。2004 年批准了一种替代办法，按照该办法，用户培训将成为由人力资源开发处（AFHO）提供的一项全组织计划。其主要原因是这项计划可使用 1.35% 的职工培养费承担，因而项目费用将减少相同数额。

106. 粮农组织告知已经为人力资源管理系统培训提供了资金。用户培训计划将于 2006 年下半年开始，并持续到整个 2007 年。

107. **我建议鉴于人力资源管理系统用户培训的重要性，应对其进行密切的监视。**

人力资源部署

108. 在过去几个两年度中，粮农组织一直通过增效节支削减费用。鉴于职工费用占其预算的最大部分，粮农组织大大缩小了活动规模并下放活动。在过去几个两年度中，人力资源部署的各个方面发生了重大变化。

109. 从 1996-97 年至 2004-2005 年，共削减了 891 个职位（21%），其中 96% 为削减的一般服务人员职位。专业人员和更高职位的人数从 1996-97 年的 1 487 人下降到 2004-2005 年的 1 449 人，减少 2.56%。然而，降级的专业人员职位数量大。1995 年至 2004 年期间，P-5 职位的数量下降 15%。同样，1994 年至

2005 年期间 D 级职位也下降 17%。然而，在 P-1 至 P-3 水平上，同期增加 22%。粮农组织指出，这反映了培养年轻专业人员梯队的人力资源管理战略。

110. 审计注意到，过去十年总部国际专业人员数量的下降比全组织的下降更加明显。因此，虽然总体力量仅下降 2.56%，但总部的人数从 1996-97 年的 1 186 人下降到 2004-05 年的 1 010 人，下降 15%左右。改革计划也设想进一步削减总部的专业人员职位数量。因此，假如这一趋势继续发展，粮农组织面临由总部向下放办事处提供适当支持和技术支持不足的风险。

111. 作为 1994 年启动的增效节支措施的一项结果，粮农组织驻国家代表处的 65 名国际计划官员为国家专业官员取代，2004-05 年这一数量增加到 106 名。在 2006-07 年改革计划中，除了设置 45 个国家专业官员职位来加强粮农组织驻国家代表处之外，还建议在区域/分区域办事处和联络处中设立 53 个国家专业官员职位。虽然在资源萎缩的背景下决定使用更多的国家专业官员是可以理解的，但粮农组织也被剥夺了使用具有国际经验和视野更广的国际计划官员的优势。

112. 粮农组织指出，国家专业官员非常合格，都经过专业人员遴选委员会审查。在国家背景中，他们充分了解地方文化、行政/法律程序及政治形势，因而使用他们比使用一个国际招聘的工作人员理由更加充分。预算制约因素并非部署国家专业官员的唯一原因。粮农组织还指出，已经确定了所有人员的能力要求，一个管理发展中心已经开始运作。

113. **我建议粮农组织应继续努力培养工作人员的管理技能。它还应当认真评价和确定其专业工作人员的构成，以确保其高水平专业力量和领导技能、国际性质以及支持实地办事处的能力不被削弱。**

总部的职工培养活动

114. 总部的职工培养活动包括培训，这是总部的一个重要领域，因为它通过促进向职工传授知识和技能在开发其人力资源方面发挥重要作用。审计注意到总的来说，职工培养活动令人满意。

性别平衡

115. 实现各类职位尤其是高级和决策层职位的性别平衡，并充分尊重公平地理分配的原则，是联合国系统包括粮农组织的一项重要目标。

116. 为了实现这项目标，粮农组织于 1994 年确定了将妇女占专业人员类别的比例提高到 35% 的目标。到 2005 年 10 月，实现的百分比为 28.6%，但 D 级以上职等仅为 13.5%。虽然总部专业人员职位中妇女的比例十分令人鼓舞（34.4%），但各下放办事处的情形不能令人满意，其妇女的百分比仅为 17.9%。考虑到粮农组织招聘工作速度放慢和最近已经冻结，近期内性别平衡不可能出现任何重大改进。

117. 关于妇女雇员的地理分配，截至 2004 年 12 月 31 日为止，仅 32% D 级职位由来自非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比、近东和南太平洋成员国的个人任职。同样，关于妇女填补的专业人员职位，仅 23% 为属于来自非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比、近东及南太平洋成员国的个人持有。

118. **我建议粮农组织应当调整其招聘战略的方向，以确保在专业职位中，尤其是在较高的职位中招聘更多的妇女；同时充分重视代表水平较低的发展中国家。**

119. 粮农组织指出，目前它正在裁员和冻结招聘。然而，尽管如此，它持续努力招聘更多的妇女，同时纠正地理失衡，并确保应用最高的能力标准。

对下放办事处的审计

120. 在该两年度中，外聘审计小组访问了加纳和圣地亚哥的两个区域办事处和九个驻国家办事处。其中四个在非洲，两个在拉丁美洲和三个在亚洲。审计包括对会计记录和辅助凭证、系统及程序、实地会计系统、执行责任的下放、采购和库存盘点的检查。还检查了若干技术合作计划和信托基金项目。

121. 就这些办事处日常事务中遵守粮农组织的规则和条例而言，没有注意到任何严重的异常情况。审计中指出的这些办事处中偏离规则的事例已经得到处理或正在处理中。

下放办事处的项目管理

122. 审计注意到，从批准项目到实地实际开始执行出现几个月的时间空白，这在许多办事处中并非罕见现象。东道国政府推迟签署文件、适当工作人员的招聘延迟、主管部门变动等因素造成了项目启动的全面推迟。

123. 即使在与项目有关的所有活动完成之后，也发现项目的正式执行和财务终结出现重大延迟。不提交终结报告及不调整最终费用是这种延迟的两个主要原

困。粮农组织预期在实地计划管理信息系统中采用自动触发机制及总部和实地工作人员进行相关监测将改善这一状况。

124. 然而，在粮农组织驻尼日利亚代表处中发现了在管理尼日利亚国家粮食安全特别计划中出现严重的财务异常情况。这些异常情况包括给工作人员的现金预付款在规定时期结束之后 – 有些情况下过去两年多时间之后仍然没有调整，支付凭证准备不当，没有适当的采购档案，取消的支票在帐户中没有调整。审计还注意到即使正在该国执行这样一个重要的项目，粮农组织驻国家代表的职位仍然长期空缺。没有派驻也担任预算的持有人的粮农组织驻国家代表，造成了粮农组织在实地管理该项目的过程中遇到了这些异常情况所反映的困难。

125. 粮农组织在答复时告知已经启动了一项全面审查，结果，已批准在 2006-2010 年的后续阶段中建立一个新的管理机构，包括一个专门的项目管理支持组。它还告知已经为审查尼日利亚的粮食安全特别计划成立了一个工作组。还正在招聘一位驻地内部审计员以改进控制。

126. 鉴于粮农组织驻尼日利亚代表处的粮食安全特别计划项目异常情况的严重性，我建议粮农组织应当制定一项确定时限的计划，以尽可能纠正已经出现的异常情况。它还应当考虑在此类高额项目今后的项目制定过程中包括内部监控机制，所有此类内部监控机制应当从项目一开始就投入运行。

127. 关于这项建议，粮农组织告知总干事已经批准了确保对今后的高价值项目进行适当内部控制的行动，包括但不局限于派一名国际招聘的内部审计员。

第 III 部分

官方旅行

引言

128. 粮食及农业组织（粮农组织）的旅行是对实施其计划和政策的关键投入之一。2002-2003 两年度旅行开支总额为 1.385 亿美元，占粮农组织总支出的 9.89%。旅行可大致分为职工和顾问的公务旅行、非职工旅行以及职工的待遇旅行。2002 年 1 月至 2004 年 10 月旅行授权总数为 49 617 次，其中 38 800 次为公务旅行。

129. 粮农组织的旅行组在管理支持处处长的直接领导下工作。旅行组于 2004 年 1 月移到管理支持处。旅行组组长得到三个小组即(i)旅行执行、(ii)系统及(iii)运输和保险组的协助。

审计范围和审计方法

130. 审计包括了 2002-2003 两年度和 2004 年至该年 10 月份为止的旅行授权。主要审计目标是检查粮农组织与旅行有关的政策、系统和程序。还检查了节约和改进现行政程序的范围，考虑到粮农组织为通过降低投入成本但又不对产出产生任何重大不利影响而实现面向过程的增效节支而作出的努力。此外，审计检查包括总体控制环境和手册现行规定的遵守情况。

131. 审计程序包括使用调查表、访谈和讨论、检查旅行组和总部其他部门的档案和相关记录，以及审查旅行组、信息系统及技术司及财务司可获得的以信息技术为基础的资料。随机挑选了旅行授权的样本数量，并核查了各种属性如旅行分类、处理延误及旅行路线等。

旅行服务的收入分享安排

132. 目前，旅行服务如售票等由粮农组织雇用的一个特许旅行社管理，提供“粮农组织职工和粮农组织可能批准的所有人员的旅行所需要的一切必要服务”。粮农组织还为航空旅行事项采取了一些节约措施，其中包括确定所有人员航空旅行的座位等级，使用不得转让的机票和采用票价最低的直接的经济路线。

133. 与特许旅行社作出的这种安排的核心是“收益分享模式”，按照这种模式，旅行社需要转拨它从航空公司赚取的佣金；而粮农组织将向该旅行社支付机票价值（含所有税收但扣除航空公司提供的佣金）的 4.5% 的管理费。粮农组织还需要提供办公空间、家具、电和办公用品包括维护费用。

134. 需要按照机票价值的百分比支付管理费这样一种收益分享模式，产生了与节约措施的一种内在冲突，因为该旅行社的收入直接取决于机票的数量和价值。旅行社也是决定什么是特定日期最廉价路线的唯一机构，而这又将导致其收入的下降。

135. 欧洲公务旅行代理机构协会于 2000 年委托 Deloitte 咨询公司进行了一项预订航空产品研究。该研究指出，除了基本佣金之外，所有航空公司都向旅行代理机构提供其他报酬。这些报酬都以数量为核心和侧重增长，往往不予公布，是双边服务等级安排的结果。粮农组织采用的收益分享模式没有考虑到旅行代理机构通常获得的额外报酬。

136. 这一模式忽视了以下事实，即这样一种安排使粮农组织暴露于票价或税收增加所带来的风险，而特许旅行社将从任何增加中获益。虽然 4.5% 的管理费保持不变，但转给粮农组织的佣金大大减少。当粮农组织于 1996 年签署合约时，航空公司所提供的佣金为 7% 左右，因此，转付 4.5% 的管理费仍然对粮农组织有利。但 2004 年期间，航空公司将佣金总额下调到 1%，致使粮农组织为每张机票承担额外的费用。

137. 例如，在 2003 年，佣金为 7%，粮农组织的节约大致为机票费用的 2.8%。在 2004 年，当佣金下降到 1% 时，粮农组织增加的费用大致为机票价值的 3.5%。

138. 认识到自上次招标以来旅行行业发生了重大变化，当时航空佣金领域有效的条件已不再可能实现，粮农组织决定为合同再次招标。为此而成立的一个部际工作组考虑到了这些方面，它还通知正在发出的新标书以交易费模式而不是收益分享模式为基础。

139. 我建议粮农组织尽快结束招标过程并最终确定合同，以避免产生其已经负担的额外费用。

140. 对数据进行的一项分析注意到，粮农组织采取的若干节约措施的预定目标尚待实现。关于手册 401.3.32 部分和 1996 年 1 月 22 日发出的旅行节约通报，D-2 级及其以下的旅行者的待遇等级，当飞行时间超过九小时时，为仅次于头等舱的舱位。长达九小时或不足九小时的飞行，旅行应使用经济舱。粮农组织仅授权不得转让的票价。联合国系统的各医务主任建议，出于健康原因，所有五小时或更长的旅行应享受公务舱。审计认识到粮农组织是在公务旅行方面比较注重节约的联合国机构之一，采用了旅行时间超过九小时才享受公务旅行待遇的政策。但实现这样一项未予记录的方法的节约，将主要取决于对航空旅行路线和转机机场等待时间的监督。

141. 如下所示，公务舱开支为经济舱开支的两倍：

(欧元)

2002年		2003年		2004年(至10月份)	
公务舱	经济舱	公务舱	经济舱	公务舱	经济舱
8,423,767	4,165,628	8,635,337	4,100,311	6,070,999	1,891,502

142. 对抽样的旅费报销单的检查表明，在若干事例中，由于转机机场的等待时间加实际飞行时间超过九小时，旅行者坐公务舱旅行。粮农组织没有任何机制确保特许旅行社所提供的飞行路线确实是最直接的经济路线。

143. 粮农组织声明，其确定飞行时间的长期惯例是官方地点的预定起飞时间至下一个公务中途停留点的抵达时间。

144. **我建议修订手册部分以澄清对旅行时间的具体定义。我还建议粮农组织应制定至少抽样核查粮农组织规则应用情况的机制。**

预付票款通知

145. 预付票款通知（PTA）指示特许旅行社为罗马以外开始旅行的旅行者购买机票。这对粮农组织来说是相当昂贵的一种旅行安排。如下所示，就价值而言，预付票款通过占两年机票价值总额的 35.28% 和 33.44%：

	款额（欧元）	
	2002年	2003年
签发的机票总额	11,805,926	12,258,882
PTA	4,165,628	4,100,311
PTA占机票总额的比例	35.28%	33.44%

146. 预付票款通知成本高，因为涉及从罗马以外的地点开始的旅行，而旅行社不能为此类旅行获得对全额票价的正常折扣。除了票价较高之外，签发机票的航空公司收取最终由粮农组织承担的额外费用。

147. 粮农组织指出，预付票的使用在 2003 年和 2004 年大大减少，表明粮农组织已经在使用其他购票方法。粮农组织还指出，预付票款通知通常为粮农组织或联合国开发计划署未设立办事处的国家（如欧洲、日本和澳大利亚），或为前往/来自非洲的飞行签发，罗马的旅行社因货币比较坚挺和罗马可获得更多的计算机系统而能够更好地为这些地点预订机票。

148. **我建议粮农组织继续努力为节约起见而减少预付票款通知数量。**

149. 粮农组织在备选的基础上采用了一种一次性付款方法，于 1990 年 6 月 1 日起启用，与回国休假、探亲假和教育津贴旅行的正常旅行安排平行。一次性付款意在代替所有旅行费用，为按照粮农组织旅行条例，职工本将有权享受的

至职工回国休假的目的地最近的机场的全额飞机票价的 80%。旅行结束后，要求职工在该旅行结束之后的 90 天内提交一份旅行声明，(i)证明旅行已经完成和(ii)在原籍国至少停留七天和(iii)标明旅行的家庭成员的姓名、旅行日期及其旅行线路。

150. 2000-2001 年待遇旅行支出达 1 689 万美元，2002-2003 年达 1 815 万美元。对一些旅费报销单的审查表明，在许多情形下，利用较便宜的飞机票价旅行，职工能够节约大量款额。1990 年采用这些程序时，还不能普遍获得廉价机票的利益，粮农组织甚至为公务旅行签发全额机票。即使粮农组织为公务旅行仅仅使用不得转让的票价，但一次性预付款也按全额票价支付。

151. 这种一次性付款作为职工预付款记录，一旦收到旅行证明，就提出一份旅费报销单以清除预付款。从 2004 年 2 月 1 日起，主要为了在提交和处理旅费报销单方面实行节约，预付款立即支出，证明则通过电子旅行系统监测。审计注意到在 2004 年 2 月 1 日之前的时期中，60 名职工有 182 136.01 美元的款额未结清。同样，在 2004 年 2 月 1 日以来的时期中，124 名职工尚未证明 350 087 美元的款额（截至 2004 年 10 月 1 日为止）；其中有 35 例未结清的 92 385 美元的款额超过 180 天。粮农组织在采用这些措施的同时，并没有从内部控制环境角度进行过任何风险评估。已经出现了两个涉及假证明的欺诈事例。也需要权衡不提交与此类旅行有关的任何报销单所产生的行政节约，与监督预付款调整所涉及的费用和控制环境承受的风险。

152. 粮农组织的答复是，自 2004 年下半年以来已经开始积极要求职工提交证明，从 2005 年 2 月份起开始每月回收未结清的一次性付款。

153. 关于内部控制，粮农组织告知内部审计已设想抽样核查与此类旅行有关的凭证，作为其正常审计计划的一部分。这些程序的实效以及对内部控制的风险将在审计检查之后审查。

154. **我建议粮农组织继续努力要求职工证明在规定时期内旅行。我还建议审计办极早对一次性付款和凭证进行第一次审查，使粮农组织能够评估这些程序的效益和，如有的话，此类程序对监控环境产生的风险。**

对 ATLAS 的审查

155. ATLAS 软件包于 1999 年 5 月份启用，以提供粮农组织的旅行会计和信息功能。该软件由一家私营公司开发供原子能机构使用，后来为使用该系统的联

联合国各组织定制。粮农组织的系统开发初始费用为 25 万美元。除了初始开发费用之外，为系统的定制支付了 8 万美元、特别顾问费 24 380 美元以及到审计日为止的维护费用 196 000 美元。

156. 按照该系统的建议，ATLAS 将提供过程自动化、在线旅行信息、全组织统一旅行控制、增强的报告能力、提高旅行管理人员的生产率以及改进旅行相关数据的质量。它还设想效益将大大超过成本。

157. 该软件包是由其开发公司拥有的专有软件，尽管它主要是为国际原子能机构和粮农组织开发的也是如此。即使对该系统对粮农组织的适宜性进行过一次分析，该公司编写的详细的系统建议也为粮农组织所接受，但审计注意到从最初实施开始直到 2004 年 10 月，总共提出了 725 次“系统修改申请” – 主要是改进申请。其中 676 次已经结束，37 次需要客户行动，12 次需要该公司采取行动以满足新的要求。

158. 审计注意到当前使用的 ATLAS 版本为 2.5.0 版。已经作为年度维护支持的一部分收到了 2.6.0 版和取代 2.6.0 版的 2.7.4 版，并正在进行用户测试。虽然 2001 年曾计划替代 ATLAS 旅行系统，并预期该项目将利用粮农组织为开发各种系统保留的拖欠会费提供资金，但该计划被无限推迟执行。

(a) 旅行政策的实施

159. 设想 ATLAS 系统将加强对粮农组织旅行政策的支持。粮农组织标准代码、项目编码、旅行种类、机票等级和旅行方式等将通过该系统予以实施。然而，由于若干原因，该系统未能实施任何旅行政策。粮农组织的政策根据旅行者的职等和飞行时间的长短规定该享受的旅行等级。然而，数据库并没有记录旅行开始和终止的实际时间。因此，无法计算将决定使用的旅行等级待遇的飞行时间的长短。也没有收集关于实际使用的旅行等级的任何信息。数据库没有对旅行者的职等进行任何核查。

160. 对 ATLAS 系统的一项检查发现，ATLAS 含有储存两个地点之间的距离和机票价格的表格。然而，对确定旅行待遇来说，这些表格不切合实际。实际上，在为粮农组织采用而正在测试的 2.6.0 版中，已经从 ATLAS 系统中删除了这些表格。

161. 由于没有这项资料，无法确定旅行者是否按照粮农组织的政策进行旅行。ATLAS 没有收集旅行社提供的报价，也没有表明机票费用是否包括随同官方旅

行而进行的私人旅行的费用。在目前的系统，旅行组不得不完全依靠旅行社来实施这些政策。

(b) 与旅行社的联系

162. 原先设想 ATLAS 系统将与各旅行社建立密切联系。然而，ATLAS 系统只能与一个旅行社互动。目前，总部和各区域办事处都有不同的旅行社。到目前为止，只有总部旅行社纳入 ATLAS 系统。各区域办事处的旅行者必须向其地方旅行社获得离线报价，并将票价输入旅行授权书的计划部分。该系统也不能收集票价的任何变化，或收集实地或区域办事处起始的旅行的机票的任何取消情况。

(c) ATLAS 系统无确认核查

163. 在任何计算机化的系统中，确认核查的设置消除了人为错误的可能性，确保数据完整性。审计注意到 ATLAS 系统在这一方面不足。不存在对数据域的确认核查。在一些旅行授权书中，注意到旅行结束日期比旅行起始日期早，使对日期域的任何分析毫无意义。实际上，在若干事例中，ATLAS 的数据不可靠。许多本来可能自动化的功能，如根据旅行起始日期计算每日生活津贴，仍然人工进行。

164. 目前的 ATLAS 版本没有以网络为基础，因而将证明成为下放旅行授权和旅行处理的一个重大障碍。

165. 因此，作为一软件包，ATLAS 并不十分适合任何完整的旅行处理和监测。前几段提到的缺陷将证明成为未来下放旅行报销处理和监测的重大障碍。粮农组织通过下放出票活动能够产生大量费用节约，但任何下放活动也将受到 ATLAS 上述缺陷的妨碍。

166. 粮农组织在其答复中指出，旅行系统的更换已列入将提交 2005 年 11 月份大会的资本支出计划中。一旦得到批准，并视可获得用于承担外部采购/开发和内部支持/人事费用的资金情况而定，可预期更换工作在 2006-2007 两年度中进行，这将向粮农组织提供弥补各种查明的不足和满足当前和未来业务需要的机会。

167. 我建议粮农组织继续旅行系统的更换过程，以便充分满足粮农组织当前和今后的需要。我还建议为拥有一个与 Oracle 财务应用软件完全一体化的以网络为基础的旅行监督软件包提供足够的资金。

旅行授权中的其他开支

168. 按照职工条例 302.7.551，职工在执行公务时或在批准的旅行过程中产生的必要的杂项费用，在旅行结束后由粮农组织偿还。审计注意到旅费报销单中提出的“其他费用”为 0.05 美元至 3 万美元。此类支出包括临时每日津贴、机票、超重行李、危险津贴、特邀代表酬金、访问费用、口译和接待费等项目。特邀代表的报酬也记录在此项标题下。在某些情形下，机票费也记录在本项目下。

169. 这些费用中部分费用与旅行无关，但也记录在此项目下。这使得旅行费用项下记录的支出膨胀。这些费用最好应记录在相关计划的有关预算项目下。

170. 粮农组织认为这是一个需要解决的方面。它指出可分类为“其他费用”的费用现已归类，已经采取措施修正 ATLAS 中编列的旅费清单。该设置一旦得到更新，将向用户颁布准则。

171. **我建议极早完成确定旅费清单成分的任务，并颁布适当的准则。**

对地方服务合同的检查

引言

172. 商品和服务的采购是粮农组织的重要活动之一。采购活动按照粮食及农业组织手册第 502 部分规定的程序进行。采购活动的主要目标是以竞争而透明的方式及时获得商品、工程和服务，以确保资源的有效高效利用。

173. 有关司或部一旦正式提出一项服务要求，总部的采购处（AFP）主要负责通过合同提供采购服务。然而，印刷合同由一般事务及新闻部的新闻司负责。

174. 在 2002-2003 两年度中，此类合同的支出约为粮农组织支出（13.998 亿美元）的 9.8%（1.376 亿美元）。从 2003 年 1 月到 2004 年 8 月，通过 161 个合同承付了大约 1.27 亿美元。此外，2003 年 1 月至 2004 年 11 月，通过 1 722 份合同为印刷活动支出了大约 470 万美元。

175. 采购处签订的在审计中检查的合同可分为两类。第一类的性质为工程合同，即具体工程或服务的一次性合同。第二类为持续性合同，提供设施维护、快递服务和转寄服务等连续性服务。在大多数情形下，第二类合同等于由粮农组织外包。

审计范围和审计方法

176. 审计的主要目的是检查粮农组织有关合同的政策、系统和程序。审计还检查了节约程度和现行政程序的改进。审计时考虑到粮农组织通过降低投入成本但又不对产出产生任何不利影响来实现面向过程的增效节支而作出的现有努力。此外，审计检查包括总体控制环境和对手册现行条款的遵守情况。

177. 审计检查以 2003 年 1 月至 2004 年 8 月粮农组织总部签订的合同抽样为基础。对采购处来说，根据这些合同货币价值分层抽样 39 份合同。对印刷合同进行了随机抽样。

粮农组织的外包活动

178. 外包即与第三方签约以提供非核心活动和服务（适用时包括相关商品），这些活动和服务本来或可能由粮农组织职工提供。按照以上定义，过去几年中，粮农组织外包了许多活动。此类活动包括大楼的维修、花匠和搬运服务、电器保养工程、机票预定以及硬件和其他信息技术设施的维护甚至系统开发活动。外包被认为是粮农组织节约费用的重要战略之一。在向财政委员会提交的关于增效节支的进展报告中，进一步外包的可能性得到承认。

179. 审计注意到粮农组织有待采用一项全面的战略性外包政策。粮农组织的关注似乎局限于增效节支，粮农组织通常从这个角度来考虑外包。若干其他问题，如对费用的影响、评估服务交付工作的质量衡量指标、对职工的影响以及从粮农组织权力下放的角度为总部和实地提供服务的服务供应商的数量等，很大程度上仍然没有得到处理。

180. 粮农组织指出，财政委员会 – 尤其是财政委员会 1998 年 5 月份的第八十九届会议，在审议关于“外包对联合国系统的挑战”的联检组报告（JIU/REP/97/5）时已经提供了政策指导。联合检查组实际上提出了一项政策声明，但财政委员会注意到外包是粮农组织内部的一种既定做法。这些建议或者已经实施，或者鉴于这一领域的经验与粮农组织无关。

181. 自那时以来，粮农组织的外包活动已大量增加，粮农组织还大量下放了各种活动。此外，2000 年 12 月份联合国大会通过了指导联合国外包活动的一项决议（第 55/232 号）。秘书长向联合国大会提交关于实施上述决议的进展情况的定期报告。审计发现粮农组织内部没有类似的指导。

182. 我建议，鉴于情形的改变，粮农组织制定涉及诸如以下问题的全面政策/准则：对费用的影响、对职工的影响、质量衡量指标以及把审批服务下放到适当的水平，包括如果需从领导机构下放审批服务，以便在总部和各下放办事处管理其外包活动。

在招标程序中考虑费用因素

183. 直到目前为止，粮农组织按照手册规定通过签约过程进行外包。主要规定此类合同招标程序的手册第 502.6.32 部分规定，视该项特定活动可获得的预算而定，把合同授予提出最佳技术建议的竞标者。在一些情形下，采用了临时标准，如允许最佳技术报价与第二最佳报价之间有 25% 的差异。

184. 审计注意到采购手册中的现行规定允许按最佳技术报价授予合同而不考虑成本。这一过程涉及招标（大多数情形下是分两部分的招标方法）、按技术参数评价这些投标和然后把合同授予提供最佳技术报价的公司。

185. 审计中发现在许多情形下，虽然对投标者的技术评价没有突出重大差异，但财务建议却有重大差异。然而，鉴于最佳技术投标获得合同而不考虑投标价的差异，粮农组织失去了节约费用的大量机会。

186. 尤其是对与信息技术相关的合同的审计检查注意到，在一些事例中，最佳和最二最佳技术发盘之间的差异小，但费用差异相当大。这些合同涉及在粮农组织内部部署人员执行与系统有关的各项任务，并规定了各类人员的费率以及人员的姓名。为特定工作任务单独部署人员时，如有必要和必要时由信息系统及技术司签发工作单。这样的合同在技术评价之后签发，按照粮农组织的惯例，通常把合同签发给提出最佳技术发盘的公司。

187. 粮农组织同意考虑修正手册，把费用作为招标过程中的一项参数，以便实现节约。它指出这一事项已经列入采购工作组的议程，该工作组的任务是审查手册中有关采购的规定。

188. 我建议粮农组织应当修订手册规定，以便把费用作为授予任何合同的一项重要因素。技术参数和费用应当具有平衡的分量，以确保粮农组织资金的效益。

评标

189. 联合国启动外包步骤的准则要求计划经理审议替代性措施，进行成本效益分析，编写初步费用概算，编制适当的卖方名单，必要时通过广告进行，确定

质量标准及评估各种风险因素。虽然这些准则不能自动适用于粮农组织，但构成了外包的良好规范。审计注意到除了在搬运家庭用品的一个合同事例中任命一名专家作为顾问详细研究市场行情，为合同确定可取的技术参数和评标方法之外，粮农组织没有为任何其他合同开展过任何此类活动。

190. 管理粮农组织外包活动的手册规定也未设想其中的任何步骤，确定评标的质量标准对粮农组织及其重要，因为按照手册现行规定，技术评价相对报价具有内在优势。技术评价和更重要的是确定此类评价的技术参数，成为评标的关键因素。

191. 审计中对案例的检查表明，评标所依据的技术参数的范围、内容和方法差异很大。在搬运家庭用品等的合同事例中，确定了详细的技术参数，每项参数采用打分方法（总分 500 分）。这些分数在公司概况、行政和执行等各个项目之间分配，每个项目都有根本的参数。相对而言，与提供涉及计算机的服务有关的合同，考虑了三大类参数（共计 100 分） - 如公司在所需“合同服务领域的一般经验”（20 分）、“特定经验和成绩记录”（30 分）及“将委派的人员”（50 分）。然而，在关于大楼保洁和搬运等的另一个合同事例中，采用了定价投标系统，以及以够格 / 不够格为基础的几项强制性标准。

192. 粮农组织指出，虽然手册规定本身并没有提供一套起码的准则，但有关部门提供了一个用于技术评标的框架，包括以公司的一般和特定经验、为所要求的工程建议采用的方法以及人员的资历为基础的打分方法。这些准则可根据需要调整以满足特定的技术需要。视合同的价值而定，技术评标的标准还得到行政服务司司长或采购委员会的批准。

193. **我建议粮农组织制定和记录确定技术建议或其他建议的要求的原则。还应当制定和记录最基本的一套技术评价参数，考虑到其他国际组织的良好规范。因具体合同的复杂性而有必要的额外准则应当是补充性的。**

卖方回应不足

194. 手册规定声明，采购活动的主要目的是以竞争而透明的方式获得物资、工程和服务。确保竞争的重要方法之一是扩大卖方数据库，确保尽可能多的卖方对任何招标作出回应。

195. 审计分析表明，在许多事例中卖方的反应率在 20-30%之间。在一个极端的事例中，收到的投标极少，仅为发出标书的 6%。就数量而言，在大多数事例中，即使发出了大量标书，但粮农组织也必须从 3 至 4 份投标中挑选。

196. 在某些事例中，在收到投标之后，若干投标没有得到考虑，因为发现投标人未达到粮农组织预期的标准。在一个由 12 位卖方竞标的事例中，7 位被排除在考虑范围之外，其中 6 位是因为他们的客户没有象粮农组织那样的办公楼和服务。首先，本应可能避免向这些投标人发出邀请，从而避免浪费通信和职工时间。这也表明有关卖方的信息不足。

197. 考虑到粮农组织不通过报纸或网站进行公开招标，也未参加联合国全球市场门户那样的机制，因而扩大卖方数据库对粮农组织保持竞争性和透明度十分重要。

198. 粮农组织在其回复中声称，鉴于粮农组织的采购活动往往遇到后勤困难，它认为 20-30%的回应率不仅令人满意而且良好。然而，它指出正在作出重大努力以加强卖方数据库，包括更新当前登记的信息、预先审定新的登记者和为扩大地理范围作出积极努力。

199. **我建议粮农组织继续努力加强卖方数据库，以增加对其招标的响应。**

工程合同管理

200. 实现一项工程合同的资金价值的方法之一是正确确定将决定合同价格和绩效的变量。换句话说，这将意味着尽可能准确决定具体要求和预测变化，并以某种方式设计合同条件，以致即使今后在工作开始之后具体要求发生变化，粮农组织也将拥有防止损失的合理充分的保障。

201. 采购处（AFSP）收到业务部或办公室的采购申请后，通常签订一项固定价格合同。审计注意到在若干事例中实际工作比合同设想的少，但由于合同条件的固定结构粮农组织未能加以利用。

202. 图书馆及文献司（GIL）司长提出了一项采购申请，向罗马各处搬运书籍 16 000 延米，图书馆翻新后再运回。为此签订了款额为 221 041 欧元的合同。然而，在工作开始之前，由于剔除某些书籍，需搬运的图书量下降到 14 050 延米，但粮农组织未能从这一减少中获得任何利益。相反，由于到合同指定的开始日期时地点没有准备就绪，和往回搬运图书时需要走一条不同的路线，粮农组织不得不支付额外的近 29 000 欧元。

203. 2003 年 10 月，采购处签定了一项运输合同，从土耳其加济安泰普向巴格达运送物资。鉴于这条路上司机的风险增加，实际上在合同签署之后费率提高。这项合同属于固定价格性质。农业部后来把交货地点改到摩苏尔，摩苏尔到土耳其边境要比巴格达近得多。然而，由于合同固定了价格，粮农组织没有从缩短距离中受益。

204. 在一个信托基金项目，关于在厄立特里亚建立一个土壤实验室的合同要求按照合同条件以地方货币向承包商付款。由于汇率有利，该承包商随后要求以美元付款。它还保证以后不增加任何费用。粮农组织同意了这项条件，使该承包商获益约 40%。该承包商开始时提供的银行担保仍然保持为地方货币。该承包商不要求增加任何费用的保证也没有变成对合同的修订。简而言之，粮农组织的风险程度仍然相同，却未能从优惠汇率中受益，而是将其转让给承包商。

205. **我建议粮农组织应使要求采购的各司铭记，拟定规格应更加谨慎。**

合同的执行和管理

206. 粮农组织签定了许多服务水平合同，要求承包方持续维护或提供指定服务。这些合同规定，假如承包方不按照合同所设想的交付质量和及时性履行合同，将处以罚款或清偿损失。审计进行的一项检查表明，虽然合同包括的条件全面，但并非始终能够统一实施。

207. 认识到不实施某些条款会造成采购过程透明度下降，粮农组织指出，在决定实施某项合同条款时，合同必须视为一个整体，包括费用和资源等所有相关因素。它还指出，惩罚条款可能没有得到充分实施这一事实并不构成不将其写入合同的充分理由。

208. **认识到核查每项辅助凭证及发票可能是一项高成本活动，需要额外的工作人员，我建议应在随机抽样的基础上进行定期监督，以便确保合同履行情况符合合同条件。**

印刷合同

209. 对印刷合同进行了随机抽样检查。我们注意到大多数外部印刷任务都是紧急的。按照手册第 705.331 部分规定，印刷服务的采购因其中规定的原因可免于招标，第 705.332 部分规定了关于特定货币限额免于招标的授权。在审查的印刷

合同中注意到虽然招标程序常被免除，但此类事例并没有按照手册规定管理，因为发现没有得到指定授权单位的批准。

210. 粮农组织同意将把一份签署的理由声明列入档案。

211. **我建议印刷合同免于招标程序的所有情形应立即规范化，今后此类豁免应由指定的委员会审批。**

费用上升

212. 在许多印刷合同中，由于合同签署之后对文字/图片和其他印刷特征的修改，不得不支付额外的费用。此类变化是由于在最终文档送交印刷商之前作了修改；原始单位往往对印刷材料做最后一分钟的修改，从而产生额外的费用。

213. **我建议粮农组织作出特别努力，确保原始单位意识到在材料移交印刷商之后作最后一分钟的修改所产生的费用含义。**

第 IV 部分

其他事项

注销

214. 财务条例第 10.4 条授权总干事注消除拖欠会费以外的现金、供应和设备以及其他资产的损失。财务周期中注销的此类损失的一份声明需要随同最终帐目一并提交外聘审计员。

215. 本两年度中有三次注销。一位顾问收到了约 13 800 美元的业务现金预付款，其中 980 美元在其旅馆房间中被偷。这一款额在 2004 年 9 月份注销。2004 年 7 月注销了一笔从一个项目办公室被偷的等于 433 美元的现金。2004 年 11 月份注销了 74 980 美元，为可追逆到 1998 年的几张伪造支票的数额。审计注意到这些款额是在经过适当调查后注销的。

216. 在本两年度中，总干事批准付给一名据报失踪的职工的家庭 38 664 美元的惠给金。这一数额等同于假如职工死亡本将付给其合格家庭成员的死亡津贴。这笔惠给金是根据配偶的以下书面接受书批准的，即无论这一事件今后结果如何，都不再授权和批准任何进一步的离职赔偿金。另外一笔 5 000 美元的款额付给一个项目工作人员的寡妇。

欺诈或假定欺诈案例

217. 按照关于外聘审计补充职责范围第 6(c)(i)条规定，粮农组织提供了它已知的 2004-2005 两年度中涉及 42 519 美元的欺诈和假定欺诈的九个案例的名单，以及关于原先报告的案例的后续行动情况。

218. 审计注意到，这 9 例中有 3 例涉及原先的职工或其赡养的亲属向粮农组织离职后医疗保险计划提交伪造的报销单。所有三个人都被开除出保险计划。2 例涉及提交与待遇旅行和教育津贴有关的假文件。在这两个事例中，已经收回了相关款额。在一个事例中，该职工已经辞职，在另一例中该职工已被开除。3 例涉及伪造凭证以获得重复付款和挪用款项。在两例中，有关职工已被开除，在第三例即一个签订的个人服务协议中，已剥夺其未来的就业机会。在剩余的一例中，借调到联合国的一名职员犯经济错误，因此不当行为而被解聘。

219. 我的意见是在这些事例中已经采取适当行动和适当时予以制裁。

鸣谢

220. 我希望表示我们赞赏总干事、其官员和职工在审计过程中给予的合作和协助。

印度审计总长
(Vijayendra N Kaul)

